

“旅游事业大有文章可做”

——邓小平与改革开放初期的旅游事业

贾楠 吴超

〔摘要〕 改革开放初期，邓小平十分关心中国旅游事业的发展，在1978~1979年这段时间里，先后五次从多个方面全面系统论述了关于发展旅游事业的指导思想和工作方针。邓小平注重发挥旅游事业在拓宽外汇来源、提高外汇收入、改善人民生活等经济建设方面的作用，由此进行旅游事业管理体制改革、建设专业的人才队伍，从而适应旅游事业在新时期的发展要求。与此同时，关注旅游景区生态环境的保护，关注城市建设对发展旅游事业的重要作用。邓小平重视发展旅游事业的思想，不仅对当时的旅游事业发展做出了重要贡献，而且对新时代旅游事业的进一步发展具有指导作用和现实意义。

〔关键词〕 邓小平；改革开放；旅游事业

〔中图分类号〕 A849 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 2096-0921(2020)02-0063-08

〔作者〕 贾楠，中国社会科学院大学国史系硕士研究生，北京 102488

吴超，中国社会科学院当代中国研究所副研究员，北京 100009

DOI:10.16870/j.cnki.51-1763.2020.02.007

旅游业作为“四化”建设和改革开放时期具有先导作用和综合功能的经济事业，一直受到党和国家领导人的重视。改革开放初期，邓小平对我国的旅游事业发展十分关心。在1979年前后，邓小平先后五次针对旅游事业的发展提出了指导思想和工作方针，指出“旅游这个行业，要变成综合性的行业”，^①“旅游事业大有文章可做”^②，即倡导旅游事业在改革开放初期应发挥其在经济建设方面的重要作用。探寻旅游事业全面发展的广阔途径，深挖旅游事业持续发展的附加值，有利于扩宽外汇来源、改善人民生活，同时可以发挥旅游事业在生态环境、城市建设等方面的

^①《邓小平年谱（1975—1997）》（上），北京：中央文献出版社，2004年，第472页。

^②中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第5页。

积极作用，同步推动经济建设和社会发展。

一、强调旅游事业对经济建设的突出作用

1976年后，我国国民经济结构亟待调整，财政收支出现较大缺口的状况急需改善，同时外汇收支比例失调，外贸收入很少。旅游事业有投资少、成本低、见效快等特点，又具备利润率高、创汇稳定等优势，充分发展旅游事业可以有效促成解决当时面临的诸多问题，助推经济快速发展，从而改善人民生活。但是，当时的旅游事业并未有效发挥作用，1978年全国国际旅游接待人数仅占国际旅游总人数的0.089%，外汇收入仅占国际旅游总收入的0.38%。^①因此，中国旅游事业亟待大力开拓。邓小平充分认识到旅游事业对经济建设的作用，在多个场合强调发展旅游事业以赚取外汇，肯定旅游事业在提高外汇收入、拓宽外汇来源方面的优势，积极推动旅游事业在新时期的新发展。

1978年10月9日，邓小平首次谈到大力发展旅游事业，这也是他首次从发展旅游事业的角度谈到增加外汇。他指出：“同外国人做生意，要好好算算账。一个旅游者花费1000美元，一年接待1000万旅行者，就可以赚100亿美元，就算接待一半，也可以赚50亿美元。要力争本世纪末达到这个创汇目标。”^②邓小平第一次谈到大力发展旅游事业就提出了创汇目标，可见增加外汇收入对于当时我国具有紧迫性和极端重要性。1979年1月17日，邓小平再一次就发展旅游事业谈到创汇目标，指出“我们国家地方大，名胜古迹多。如果一年接待500万人，每人花费1000美元，就是50亿美元”^③，强调要“千方百计赚取外汇”^④。这与陈云1978年提出的“旅游收入，比外贸出口收入要来得快，来得多。英伦三岛每年收入五十四亿美元，我们中国这样大，可以收入更多”^⑤的观点相契合。1979年，我国旅游外汇收入达4.49亿美元，增长70.9%，全国接待外国旅游者36.24万，增长57.8%。^⑥在之后的旅游事业发展历程中，于1996年实现了邓小平提出的创汇目

①《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的旅游业》，北京：当代中国出版社、香港祖国出版社，2009年，第30页。

②中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第2页。

③中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第7页。

④中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第7页。

⑤《陈云文选》第3卷，北京：人民出版社，1995年，第237页。

⑥《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的旅游业》，北京：当代中国出版社、香港祖国出版社，2009年，第33页。

标,即“国际旅游创汇达102亿美元,突破100亿美元大关”^①。

与此同时,邓小平还考虑将旅游事业与民航发展结合起来,发挥“1+1>2”的效果,使得经济效益更大化。邓小平提出:“民航可以同外国公司签订协议,这样做,有利于民航和旅游事业的发展。”^②邓小平看到各个行业的发展不是各自独立而是相辅相成的,将民航和旅游两个行业进行优势组合,这在旅游事业的发展历程中实属首次,既可以提高两个行业的竞争能力,也能够在发展旅游事业的同时发展交通运输业,在社会主义经济建设的关键时期,更大程度地提高利润,赚取外汇收入。

邓小平还主张要挖掘旅游产品、纪念品的附加值为创汇服务,提出“搞纪念画册、风景图片”等当地旅游纪念品,将黄山等旅游景区及当地的特产包好包装作为纪念品销售^③,为增加外汇收入开辟了新途径。1979年8月11日,国务院批准了旅游总局提出的进一步发展旅游纪念品、工艺品生产和销售的报告,轻工业部随后设立了中国旅游产品供应公司,逐步在全国形成了旅游商品生产供应网络。^④

二、进行管理体制改革与人才队伍建设,促进旅游事业大力发展

邓小平充分认识到,旅游事业要想大发展,并推动经济建设,就要对旅游管理体制进行改革。1978年10月9日,邓小平在与中国旅行游览事业管理总局、中国民用航空总局卢绪章^⑤、袁超俊^⑥等负责人谈话中,首先提出旅游事业管理体制总的改革方向和思路:“要按经济的办法来管理经济。”^⑦在1979年1月17日同工商界领导人胡厥文、胡子昂等谈话时他又强调了该指示。

邓小平提出:“从商业角度考虑签订合同,有利润、能创汇的就签,否则就不签。应该排除行政干扰。”^⑧他指出,“旅游总局可以向有关部门直接订货,也可以向国外直接订货,改善旅游设施”^⑨,即简政放权。在创建旅游公司、提高管理水平方面,邓小平也站在全局的角度进行规划指导。1979年1月6日,邓小平在谈

①《我国旅游业实现历史性跨越,去年创汇突破100亿美元》,《人民日报》1997年2月17日。

②中共中央文献研究室、国家旅游局:《邓小平论旅游》,北京:中央文献出版社,2000年,第1页。

③《邓小平年谱(1975—1997)》(上),北京:中央文献出版社,2004年,第536页。

④《当代中国》丛书编辑委员会:《当代中国的旅游业》,北京:当代中国出版社、香港祖国出版社,2009年,第35页。

⑤卢绪章于1977年8月调任国务院侨办党组成员、华侨旅行社社长。次年转任新成立的国家旅游总局第一任局长、党组书记,成为我国旅游事业的开拓者。

⑥袁超俊时任中国国际旅行社总社总经理。

⑦《邓小平年谱(1975—1997)》(上),北京:中央文献出版社,2004年,第397页。

⑧《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第157页。

⑨中共中央文献研究室、国家旅游局:《邓小平论旅游》,北京:中央文献出版社,2000年,第3页。

到经济建设方针问题时提到：“全国要搞若干个旅游公司。公司之间可以相互竞赛，赚钱多的工资就要多，搞得好的年底可以拿双薪。”^① 这将劳动成果与工资待遇挂钩，不断提高经济效益、服务水平和管理素质。邓小平对旅游事业管理体制改革的考虑主要放在经济层面，他主张旅游事业的管理体制要顺应经济社会的发展，与经济体制改革同步进行，从而在新时期发挥旅游事业最大的经济效益，这与旅游事业在当时主要发挥促进经济建设的作用相一致。这个时期，经济体制改革主要围绕下放部分经营权、精简各级行政机构、坚持按经济规律办事以及改善宏观管理等方面进行，以期推动实现四个现代化的战略目标。

为适应国民经济和旅游事业的发展变化需要，在邓小平等领导同志的倡导下，1981年，中共中央书记处、国务院提出了旅游业的发展方针，即“积极发展，量力而行，稳步前进”，与此同时，旅游事业管理体制改革的进一步具体到相关公司、机构的组建上。1982年，经国务院批准在“中国旅行游览事业管理总局”的基础上成立“中华人民共和国旅游局”^②，各省、自治区及直辖市也相应挂牌成立地方旅游局。同时为了配合对外开放战略，与国内旅游事业发展相协调，国务院设立了八个驻外旅游办事机构。1984年，“中国旅游服务公司开始实行独立核算、自负盈亏的企业化管理模式，并在国家旅游局的大力支持下，旅游服务公司制定了适合公司特点的发展战略”^③，从而开启了市场化运营的旅游服务新时期。同年，“国务院批准成立中国免税品公司，在中国旅游服务公司领导下进行工作，并授权免税品公司对全国免税业务进行统一对外谈判，统一制定销售价格，统一组织定货，统一制定规章制度”^④。此外，1987年经国家旅游局批准，在中国旅游服务公司属下成立了中国旅游清洁公司。服务于旅游事业发展的各种机构的成立，更加有利于旅游事业的商业运营，更加有利于经济社会的建设。

旅游管理体制的改革适应了旅游事业的发展需要，旅游人才队伍的思想建设和业务建设也需要跟上改革步伐。邓小平非常关心旅游专业队伍的建设，在1979年1月关于旅游事业的三次谈话中，邓小平有两次提到了发展旅游事业需要把握好行业用人。在专业性方面，他指出：“要搞一些培训班，培养翻译、导游、经营管理人员，甚至是服务员”，并强调“服务员也要有知识，有一点外语基础”，导游需要有章程，由此就需要“抓紧服务人员的培训”。在积极性方面，他指出：

①中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第5页。

②《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的旅游业》，北京：当代中国出版社，香港祖国出版社，2009年，第442—443页。

③《中国旅游年鉴》编辑部：《中国旅游年鉴（1990）》，北京：中国旅游出版社，1990年，第200页。

④《中国旅游年鉴》编辑部：《中国旅游年鉴（1990）》，北京：中国旅游出版社，1990年，第201页。

“旅游局要用人得当，要有一些有闯劲、有干劲、有办法的人，只凭资格是不行的。”^①旅游事业的发展是能够吸收一大批青年就业的。在服务方面，邓小平提出服务态度和清洁卫生是第一位的，“凡是服务态度好，服务质量高的，工资要高，不好的要批评，不改正的还可以淘汰”^②，将工资和绩效挂钩，树立服务意识，提高服务质量和水平，同时提高服务积极性。提高旅游事业的发展速度和质量，人才是主导，服务是关键，其标准的制定和制度的确立，不仅要有利于旅游事业提高行业竞争能力、长期健康稳定发展，也要有利于该行业的服务人员提高收入、改善生活，同时提供更多高质量的就业岗位，提高就业率，为稳定社会大局起到积极作用。1979年创办了上海旅游专科学校，1980年开始在大学里开设旅游专业，后将北京第二外国语学院划归旅游总局分管，作为培养翻译、导游和高级旅游管理人才的重要基地，以人才培养助力新时期旅游事业发展。

1985年1月31日，国务院批转了国家旅游局《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》，提出了旅游管理体制实行“政企分开，统一领导，分级管理，分散经营，统一对外”的原则，并首次明确了“国家旅游局作为国务院的职能部门，要面向全行业，统管全国旅游事业”^③。旅游事业相关机构的建立和制度改革，为旅游事业曾经承担的政治、外交任务“瘦身”，也为旅游事业在新时期进一步发展做好了相应的制度准备，释放旅游事业的活力，使其更好地服务于经济建设这个中心。旅游事业管理体制的改革，以及旅游人才的培养，使得旅游事业的发展有了一个好的开端，为其在经济、社会等方面发挥积极作用奠定了坚实基础，中国旅游事业在新形势下迈开了新步伐。

三、重视生态环境，助力旅游事业深入发展

邓小平发展旅游事业的思想中，反复强调旅游事业对于环境治理、生态保护的重要性。环境治理方面，在1978年和1979年的谈话中，邓小平均以桂林漓江为例，谈到风景区环境治理的问题。他指出，桂林那样的好山水，被一个工厂严重污染，要下定决心治理好，并强调造成水污染的工厂要关掉。^④生态保护方面，邓小平着重强调要保护风景区。他提到：“石林要整理一下，要种些树，让风景更优美一些，现在太荒凉了”，“北京要搞好环境，种树种草，绿化环境，管好园林，经过

①中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第4、5页。

②《邓小平年谱（1975—1997）》（上），北京：中央文献出版社，2004年，第536页。

③《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的旅游业》，北京：当代中国出版社、香港祖国出版社，2009年，第445—446页。

④《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第2页。

若干年，做到不露一块黄土”等。^①邓小平注重在发展旅游经济的同时，不能破坏生态环境。在游览黄山结束后的座谈会上他也指出，山区建设“禁止破坏山林，要搞经济林”^②，即发展经济要与生态环境保护同步，不能以片面追求短期旅游经济为目的而忽略生态环境的长久价值。

旅游事业的逐步推进，旅游事业在创汇、就业、交通运输等方面的作用日益重要，与此同时，对于风景区生态环境的治理和保护也提上了议事日程。1985年，国务院举行常务会议，会议听取讨论了《关于旅游事业发展规划的汇报》（简称《规划》），并对如何实现该《规划》提出了重要建议，其中提到“重要的旅游资源，要保护好，利用好”，“在旅游区，要注意环境保护，稀有动物保护”等。^③邓小平关于发展旅游事业的思想与注重生态环境的思想是互通互融的，只有保护好生态环境，才能更好地发展旅游事业，从而服务于经济建设，提高人民生活水平；只有充分发展旅游事业，赚取外汇，才能在财政上支持生态环境、人居环境永续发展。邓小平强调发展旅游事业在环境治理、生态保护方面的重要性，在当时是耳目一新的新提法、新理念。

四、狠抓落实城市建设和基础设施建设，推动旅游事业高质量发展

与旅游事业的发展直接相关的问题除了生态环境，还涉及到交通、食宿等基础设施建设，因此就需要与景区周边的城市建设相结合。邓小平强调：“要狠抓一下旅游和城市建设”“发展旅游必须考虑城市建设的配套”。^④在1979年1月6日、17日的谈话中，他特别提出要通过城市建设来推动旅游事业的发展。他指出：“发展旅游要和城市建设综合起来考虑，开始时国家要给城市建设投些资，旅游赚了钱可以拿出一些来搞城市建设。”^⑤具体来说，“要搞好旅游景区的建设，要有电、有路、有旅馆，还要搞好城市建设，搞好服务业”^⑥。同年7月15日，邓小平与安徽省委负责人的座谈会上也提出：“要搞好交通、住宿、设备等基础性工作”^⑦。在城市建设的落实上，邓小平提出参照新加坡的城市建设，交通设施可以建设立体交叉

①中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第2、5页。

②《邓小平年谱（1975—1997）》（上），北京：中央文献出版社，2004年，第536页。

③《当代中国》丛书编辑委员会：《当代中国的旅游业》，北京：当代中国出版社、香港祖国出版社，2009年，第33页。

④中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第6页。

⑤中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第5页。

⑥中共中央文献研究室、国家旅游局：《邓小平论旅游》，北京：中央文献出版社，2000年，第7页。

⑦《邓小平年谱（1975—1997）》（上），北京：中央文献出版社，2004年，第535—536页。

公路,设计两层、三层的多层公路系统,同时去往十三陵、长城等景区可以开通高速公路;开辟通往西藏等地区的旅游专线和专列;民航短途可以采用直升飞机,长途可以开辟航线,提高民航服务质量,便于输送外国游客。在旅馆、饭店等基础设施方面,邓小平提出可以利用外资建旅馆,在昆明、桂林、成都可以多设床位,开饭店、小卖部、酒吧间,提倡建立一些正当娱乐设施。^①在邓小平等中央领导人的关怀下,我国的旅游基础设施建设和城市建设得到快速发展,各地的积极性也调动起来。党的十一届三中全会后,全国许多著名旅游景点加快了公路及城市交通、铁路和航空等交通系统的建设,大大提高了旅游交通运输能力。公路方面,到1988年,全国通车公路里程达到99.76万公里,比1978年增加了12.6%,除西藏墨脱县外,全国县级行政单位都通了公路。^②铁路方面,到1986年,全国中央和地方铁路运行里程共达5.5562万公里,比1975年增长21%,除西藏外,各省(自治区)都有了铁路,布局规划渐趋合理,在增加运营里程的同时,也提高铁路运力,同时组织旅游专列,增挂旅游车厢。^③民航方面,在装备新机型的同时,新建、扩建机场,开辟新航线,增扩航班密度。为了适应旅游事业的发展,民航部门开辟了定期旅游航线,到1984年该类型航线已达70条,通航旅游城市40个。^④在其他城市配套方面,1979年由国务院批准的第一批项目,有北京建国饭店、长城饭店,广州白天鹅宾馆,南京金陵饭店等六座与外资侨资合作的酒店,在邓小平的亲自过问下陆续于1982年、1983年建成并投入使用,不仅缓解了旅游资源紧张的问题,而且对提高旅游饭店的管理服务水平、培训专业管理人员,以及增加经济效益、提高外汇收入等方面起到了示范带头作用。北京建国饭店自1982年营业以来,人均年创汇达数万美元。由此,旅游事业相关的基础设施及城市建设的不断完善,进一步推动着旅游事业朝着高质量的方向全面发展。

五、结语

邓小平发展旅游事业的思想集中形成于1978~1979年,这段时间党和国家工作重点转移到社会主义现代化建设上,贯彻国民经济“调整、改革、整顿、提高”的方针,且中央提出了促进技术进步、提高经济效益、对外实行开放、对内搞活经

①中共中央文献研究室、国家旅游局:《邓小平论旅游》,北京:中央文献出版社,2000年,第5-6页。

②《当代中国》丛书编辑委员会:《当代中国的旅游业》,北京:当代中国出版社、香港祖国出版社,2009年,第273-274页。

③《当代中国》丛书编辑委员会:《当代中国的旅游业》,北京:当代中国出版社、香港祖国出版社,2009年,第271-272页。

④《当代中国》丛书编辑委员会:《当代中国的旅游业》,北京:当代中国出版社、香港祖国出版社,2009年,第267-270页。

济等一系列重大政策,为旅游事业带来了生机与活力。邓小平明确要求重视旅游事业的发展,始终重视旅游事业对于促进经济建设的重要作用,始终关注旅游事业与生态环境、城市建设、旅游基础设施等多方面的复合发展,强调旅游事业管理体制改革的和人才队伍建设对于新时期发展旅游事业的重要性和必要性。同时,邓小平多次就旅游景区、城市的规划发展提出具体意见和建议,如1978年对昆明石林、西双版纳植物研究所提出发展规划,1979年对四川峨眉山、甘肃敦煌及嘉峪关、长江三峡等旅游景区提出整修建议,尤其是在1979年7月12日到15日,邓小平在游览黄山后的座谈会上指出“黄山是发展旅游的好地方”,也是发展经济的好地方,要求“把黄山的牌子打出去”。^①这是首次提出打造旅游品牌,并为此需要做好一系列的工作。邓小平以长远的战略眼光,把控全局的旅游战略布局,从多方面考虑,从实际出发,“解放思想,开动机器,广开门路,增加收入”^②。

以邓小平为主要代表的中央领导同志作出的一系列发展旅游事业的指示,对于改革开放以来的新时期中国旅游事业的发展起到了极大的推动作用。1984年7月27日,中共中央书记处、国务院批准了国家旅游局《关于开创旅游工作新局面需要解决几个问题的报告》,并转发全国执行。其中明确了开创新局面的指导思想和目标,把旅游工作搞活,使之得到更快、更好地发展。总的目标是到20世纪末,使中国成为世界旅游事业比较发达的国家之一,在旅游设施和管理工作方面,达到现代化水平。^③

在邓小平等领导同志的关怀下,我国的旅游事业经过改革开放初期的起步发展到如今呈现出更加蓬勃的发展态势。我国旅游事业的发展是全国人民之福,也是全世界人民之福。深刻领会邓小平关于旅游事业的相关思想,对于实现“文明、有序、安全、便利、富民强国”的旅游事业发展目标,对满足新时代人民群众日益增长的文化和旅游生活需要,推进新时代社会主义现代化强国建设,都具有深刻的影响和重要的指导作用。

(责任编辑 梁 灏)

^①中共中央文献研究室、国家旅游局:《邓小平论旅游》,北京:中央文献出版社,2000年,第9页。

^②《邓小平年谱(1975—1997)》(上),北京:中央文献出版社,2004年,第536页。

^③《当代中国》丛书编辑委员会:《当代中国的旅游业》,当代中国出版社、香港祖国出版社,2009年,第39页。